

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie

WOJCIECH TARAS

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9643-8282>

wojtar1960@o2.pl

**Sprawozdanie z konferencji naukowej „XX lat ustawy  
o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie  
i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji  
publicznej”, Warszawa, 28 października 2021 r.**

Report from the Scientific Conference “Twenty Years of the Act on Access to Public Information – Summary and Perspectives of the Statutory Regulation of the Right to Public Information”, Warsaw, October 28, 2021

Konferencja w trybie online została zorganizowana przez Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (INP PAN). Było to kolejne spotkanie poświęcone pamięci zmarłej w 2013 r. Profesor Teresie Górzynskiej, prekursorki i propagatorki prawa do informacji w Polsce<sup>1</sup>.

Otwarcia obrad dokonała prof. dr hab. Celina Nowak, Dyrektor INP PAN, podkreślając znaczenie dla Instytutu badań nad jawnością oraz akcentując gwarancyjne znaczenie dostępu do informacji publicznej dla realizacji praw i wolności obywateli. Nie zabrakło też kilku zdań na temat sylwetki i osiągnięć naukowych Profesor Teresie Górzynskiej oraz podziękowań dla Zakładu Prawa Administracyjnego INP PAN za organizację konferencji w trudnych czasach.

Wprowadzający referat „Potrzeba »ustawy-matki« – dostęp do informacji publicznej w poglądach Profesor Teresie Górzynskiej” wygłosił prof. dr hab. Grzegorz Sibiga (INP PAN). Przedstawił w nim Jej dorobek naukowy, popularyzatorski

<sup>1</sup> W dniu 8 grudnia 2014 r. odbyła się w Warszawie konferencja poświęcona dorobkowi Profesor Teresie Górzynskiej pn. „Realizacja prawa do dobrej administracji i rozwój służby publicznej – stan obecny i wyzwania”. Wydana została także księga pamiątkowa ku czci Pani Profesor. Zob. *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2014 – znajduje się tutaj życiorys i wykaz ważniejszych publikacji (s. XI–XIX).

i legislacyjny oraz zarysował ewolucję zapatrywań środowiska akademickiego na kształt ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198) przed jej uchwaleniem, w trakcie prac parlamentarnych i w świetle oceny stosowania tego aktu prawnego: od postulatu zawarcia gwarancji prawa do informacji w przyszłej ustawie zasadniczej, przez ustanowienie wolności informacji, po prawo pozytywne żądania od władz państwowych udzielenia oznaczonej informacji. Referent uzasadnił potrzebę istnienia ustawy regulującej fundamentalne zasady dostępu do informacji publicznej, tzw. ustawy-matki, a także sze-regu innych ustaw regulujących szczegółowe problemy tej materii. Ponadto zgłosił trafny postulat opracowania kompleksowej ustawy dotyczącej szeroko rozumianej tajemnicy państwej po dokonaniu dogłębnej rewizji dotychczasowych uregulowań rozproszonych w rozmaitych aktach prawnych. Wskazał też na przydatność stworzenia niezależnego organu czuwającego nad przestrzeganiem ustaw informacyjnych w rodzaju rzecznika, co przyniosłoby skutek w postaci odciążenia sądów powszechnych i administracyjnych od rozpatrywania spraw zawiśłych na tle stosowania przepisów określających prawo do informacji<sup>2</sup>. Referent podkreślił, że nie ma łatwych sytuacji związanych z realizacją ustawy z 2001 r., dlatego należy w niej wprost określić przesłanki odmowy dostępu do informacji publicznej, a nie opierać się na interpretacjach podmiotów władzy stosujących jej przepisy.

Pierwszy panel (moderator prof. dr hab. Mateusz Błachucki, INP PAN) dotyczył oceny funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej po 20 latach od jej uchwalenia.

Adwokat Jan A. Stefanowicz postawił pytanie, czy realizacja tej ustawy spełniła założenia jej twórców. Stwierdził, że tak, była bowiem wzorowana na modelu amerykańskim i uwzględniała dorobek państw europejskich; podstawowe instytucje prawne zachowały swój kształt pomimo projektów administracji rządowej rewizji jej założeń, a Biuletyn Informacji Publicznej, czyli podstawowe źródło wiedzy na temat działalności danego podmiotu, aktualizowany jest na bieżąco. Nie udało się jednak wprowadzić do ustawy z 2001 r. powszechnego dostępu do dokumentów roboczych organów administracji publicznej<sup>3</sup>. Co więcej, zanika wnioskowanie ustne, gdyż pracownicy urzędów żądają „podkładki” w postaci podania na piśmie. Trudności wynikające z ciągłych zmian prawodawstwa musi naprawiać orzecznictwo sądowe (np. w zakresie pojęcia majątku publicznego), ponieważ pogranicze *imperium* i *dominium* generuje coraz więcej problemów interpretacyjnych.

<sup>2</sup> W literaturze dyskutującej przed laty potrzebę wprowadzenia w Wielkiej Brytanii instytucji ombudsmana podkreślano, że znaczna liczba błędów popełnianych przez władze państwe w trakcie ich działalności nigdy nie stała się przedmiotem rozpraw sądowych. Zob. T.E. Utley, *Occasion for Ombudsman*, London 1961, s. 151.

<sup>3</sup> Zob. zwłaszcza: M. Bernaczyk, „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. *Rozstrzyganie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017.

Roli sądów administracyjnych w kształtowaniu prawa do informacji poświęciła swój referat prof. dr hab. Małgorzata Jaśkowska (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, UKSW). Prelegentka skoncentrowała się na nieustannej potrzebie określania pojęcia informacji publicznej i jej rodzajów, zasadach i trybie udostępniania informacji oraz głębokości kontroli decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej. Zwróciła przy tym uwagę na: proces odwrotu od jawności życia publicznego; ukształtowanie jednolicie rozumianego pojęcia informacji przetworzonej (jako informacji prostej, ale której przygotowanie powoduje nadmierne obciążenie pracą urzędników), co w konsekwencji przyniosło ograniczenie dostępu do informacji; błędne wyłączenie spod działania ustawy z 2001 r. spółdzielni mieszkaniowych, choć korzystają one z majątku publicznego; nieistnienie możliwości badania przez sąd administracyjny prawidłowości nadania informacji klauzuli tajności. Ponadto podniosła brak skuteczności sądowej kontroli dostępu do informacji publicznej, gdyż skład orzekający nie może zobowiązać organu państwa do uwzględnienia wniosku obywatela, a to prowadzi do przeciągania procedury już po wyroku sądu.

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński (Uniwersytet Wrocławski) zajął się w swoim wystąpieniu rolą i znaczeniem zwrotów niedookreślonych w praktyce realizacji prawa do informacji publicznej. Ustawa z 2001 r. od początku wywoływała zastrzeżenia i budziła wątpliwości, czego dowodem były skargi do Trybunału Konstytucyjnego wnoszone już po roku od jej publikacji. Prelegent podkreślił, że nie jest możliwe uchwalenie doskonałego aktu prawnego, a nawet znaczne nagromadzenie zwrotów niejasnych nie czyni go wadliwym lub nieskutecznym, chyba że będziemy mieli do czynienia ze złą wolą urzędników, gdyż problemy interpretacyjne rozwiązuje praktyka stosowania ustawy i orzecznictwo sądowe. Ustawa o dostępie do informacji publicznej po upływie 20 lat od uchwalenia okazała się przydatna, czego jednym z dowodów jest fakt, iż parlamentarzyści częściej korzystają z jej regulacji niż z przepisów o interwencji poselskiej.

Panel zakończyło wystąpienie red. Sławomira Wikariaka („Dziennik Gazeta Prawna”) z końcową tezą, iż ustawa z 2001 r. nie gwarantuje prasie dostępu do informacji, tylko go znacząco utrudnia. Tryb udostępniania wiadomości dziennikarzom był uregulowany w Prawie prasowym z 1984 r., więc w praktyce wystarczył telefon do rzecznika prasowego instytucji, aby przy jego dobrej woli uzyskać od razu przydatne informacje. Po dodaniu art. 3a, nakazującego w zakresie dostępu prasy do informacji publicznej stosować przepisy ustawy z 2001 r., wystąpiła tendencja do udzielania odpowiedzi na zapytanie prasowe z wykorzystaniem instytucji pozwalających na odroczenie przekazania informacji, np. odpowiedź na pytanie, kto jest rzecznikiem dyscyplinarnym dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zajęła tej instytucji 49 dni i sprowadzała się do stwierdzenia, że takowy w niej nie istnieje.

Panel drugi został poświęcony szczegółowym problemom stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (moderator dr Wojciech Drobny, INP PAN).

Prof. dr hab. Bartosz Majchrzak (UKSW) przybliżył orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego związane z ustawą o dostępie do informacji publicznej i podkreślił, że Trybunał nie stwierdził nigdy jej niezgodności z Konstytucją RP, a jedynie rozpatrzył negatywnie pojedynczy przypadek związany z naruszeniem procedury legislacyjnej i wyznaczeniem granic poprawek do ustawy zgłoszonych przez Senat (tzw. poprawka Rockiego). Trybunał podjął się natomiast wykładni przepisów ustawy z 2001 r. w sprawach pojęć prywatności osób pełniących funkcje publiczne oraz dokumentu wewnętrznego, a także przesłanek dostępu do informacji przetworzonej.

Granice prawa do informacji publicznej w świetle Konstytucji RP były przedmiotem referatu prof. dr. hab. Wojciecha Jakimowicza (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, UJ). Punktem wyjścia rozważań stało się prawo podmiotowe, a w następstwie tego prawo do informacji należy traktować jako polityczne z uwagi na umiejscowienie art. 61 ustawy zasadniczej; przepis ten określa również granice tego prawa.

Nadużycie prawa do informacji jest w praktyce organów administracji publicznej częstym przedmiotem wewnętrznych dyskusji. Właśnie temu istotnemu problemowi poświęciła swoje wystąpienie prof. dr hab. Agnieszka Piskorz-Ryń (UKSW). Na wstępie prelegentka zdefiniowała nadużycie prawa jako wykorzystanie go w sposób niezgodny z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw jego wprowadzenia. Wskazała, że intencją ustawodawcy nie było utrudnienie pracy jednostek wykonujących zadania publiczne, stąd w ustawie z 2001 r. znalazła się instytucja informacji przetworzonej. Ustawa została przyjęta zbyt szybko, a orzecznictwo sądowe nie powinno zastępować prawa. Referentka zgłosiła postulat wprowadzenia do ustawy przepisu o nadużyciu prawa do informacji i równocześnie przestrzegła przed nałożeniem na wnioskodawcę prawnego obowiązku uzasadnienia podania o udostępnienie informacji publicznej.

Wzajemny stosunek prawa do informacji i ochrony danych osobowych zreferował prof. dr hab. Wojciech Wiewiórowski (Uniwersytet Gdańskiego, Europejski Inspektor Ochrony Danych), zaznaczając, że granice pomiędzy nimi są trudne do precyzyjnego określenia i w każdym zawiślemym przypadku należy dokonaćważenia wartości leżących u ich podstaw, ponieważ prywatność nie musi przeważać nad otwartością w każdym zakątku świata, aby przywołać tu jedynie przykład krajów Dalekiego Wschodu.

Kolejne wystąpienie dotyczyło prawnikarnej ochrony prawa dostępu do informacji publicznej. Prof. dr hab. Michał Rusinek (UJ) podniósł, że wpisanie do ustawy z 2001 r. sankcji karnej świadczy o znaczeniu tej regulacji dla życia społecznego oraz wzmacnia gwarancje jawności. Jednakże niewielka liczba przeprowadzonych postępowań z reguły wszczynanych na wniosek, oczekiwanie organów ścigania na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd administracyjny, spora liczba wyroków uniewinniających lub skazujących na łagodną karę grzywny

(100–200 stawek dziennych) oznaczają w sumie niechęć prokuratorów do ingrowania w działalność organów administracji publicznej, a także peryferyjność art. 23 ustawy z 2001 r. w systemie prawa karnego.

Prof. dr hab. Mateusz Błachucki (INP PAN) zadał pytanie będące równocześnie tytułem referatu: „Czy prawo do informacji publicznej może zastąpić uprawnienia strony z k.p.a.”? Odpowiedział, że nie istnieje konkurencja pomiędzy poszczególnymi regulacjami prawnymi, gdyż orzecznictwo sądowe przesądziło, że strona w rozumieniu art. 28 k.p.a. może korzystać jedynie z uprawnień kodeksowych.

W ostatnim referacie panelu Sylwester Szczepaniak (INP PAN) podjął się oceny funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej. Podkreślił, że znaczna liczba przepisów prawnych odwołuje się do tego podstawowego źródła wiedzy o funkcjonowaniu organów państwa, a istnienie tego portalu wyeliminowało konieczność zamieszczania przez administrację ogłoszeń różnego rodzaju w prasie ogólnopolskiej. Jest to zatem przydatne narzędzie informacyjne (zrzesza około 5,6 tys. podmiotów), które dobrze przeszło próbę czasu.

Trzeci panel wypełniła wymiana poglądów na temat potrzeby przygotowania nowej ustawy o dostępie do informacji publicznej (moderator prof. dr hab. Grzegorz Sibiga, INP PAN).

W pierwszej części uczestnicy dyskusji (dr Elżbieta Jarzęcka-Siwik, Najwyższa Izba Kontroli; Krzysztof Izdebski, Open Contracting Partnership; prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz, Uczelnia Łazarskiego; red. Sławomir Wikariak, „Dziennik Gazeta Prawna”) zastanawiali się nad instytucjami ustawy z 2001 r., które sprawdziły się w praktyce oraz tymi, które zawiodły i wymagają interwencji ustawodawcy. Zgodnie zaznaczono, że ustanawiała ta dokonała zmiany świadomości obywateli, społeczeństwo stało się bowiem bardziej obywatelskie, a osoby pełniące funkcje publiczne – bardziej odpowiedzialne, tym samym przyniosła ona oczekiwane wyniki i będzie dalej dobrze funkcjonować do chwili pozbawienia niezawisłości sędziów sądów administracyjnych. Powszechnie skrytykowano rozproszenie regulacji prawnej oraz brak ogólnej klauzuli jawności życia publicznego w prawie polskim. Padły też postulaty rewizji odpłatności za udzieloną informację, tak aby wnioskodawca opłacał podanie przed otrzymaniem odpowiedzi urzędu dla uniknięcia długotrwałych postępowań egzekucyjnych.

W drugiej części panelu podjęto temat środków, które zapewniłyby prawidłowe funkcjonowanie ustawy z 2001 r. Nie budziła wątpliwości teza, że powinna to być wszechstronna kontrola, ale już rozbieżność zdań wzbudziła kwestię celowości powołania odrębnego organu kontrolnego (rzecznika). W podsumowaniu wyrażono nadzieję, że politycy rozpoczną budowanie kultury jawności, ustawodawca odradzał od mnożenia definicji legalnych na rzecz procedur ważenia wartości, a obywatele przestaną nadużywać prawa do informacji.

W konkluzji sprawozdania pragnę wyrazić uznanie pracownikom Zakładu Prawa Administracyjnego INP PAN za dobre przygotowanie konferencji pod

względem technicznym, a przede wszystkim za zachęcenie do udziału w niej osób, które mają do przekazania wiele rozsądnych myśli na temat szeroko rozumianej jawności życia publicznego w naszym kraju. Cieszy też zapowiedź opublikowania materiałów pokonferencyjnych.

## BIBLIOGRAFIA

Bernaczyk M., „*Dokument wewnętrzny*” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. *Rozstrzyganie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017.

Lipowicz I. (red.), *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu*, Warszawa 2014.

Utley T.E., *Occasion for Ombudsman*, London 1961.

## ABSTRACT

The online conference was organized by the Department of Administrative Law of the Institute of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences to commemorate Professor Teresa Górzynska, pioneer and promoter of the right to information in Poland, who died in 2013. In the report, the author focused on several fundamental problems arising in the practice of applying the Act of 2001 on access to public information: is there a need for a new act regulating the fundamental principles of the right to information, does the Act of 2001 deserve a positive assessment of how administrative courts interpreted basic concepts contained therein, how to counteract the abuse of the right to information, how the mutual relationship between the right to information and personal data protection has developed, whether the right to information can replace the procedural rights of citizens, whether an additional information access control authority (ombudsman) is needed, should there be a payment for access to information.

**Keywords:** access to public information; mutual relationship of the right to information and data protection; role of courts in shaping the right to information

## ABSTRAKT

Konferencja w trybie online została zorganizowana przez Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk dla uczczenia pamięci zmarłej w 2013 r. Profesor Teresy Górzynskiej, prekursorki i propagatorki prawa do informacji w Polsce. W sprawozdaniu autor skupił się na kilku podstawowych problemach pojawiających się w praktyce stosowania ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej: czy istnieje potrzeba nowej ustawy regulującej podstawowe zasady prawa do informacji; czy ustawa z 2001 r. zasługuje na pozytywną ocenę tego, jak sądy administracyjne interpretowały podstawowe pojęcia w niej zawarte; jak przeciwdziałać nadużywaniu prawa do informacji; jak kształtowała się relacja pomiędzy prawem do informacji a ochroną danych osobowych; czy prawo do informacji może zastąpić prawa procesowe obywateli; czy dodatkowy organ kontroli dostępu do informacji (ombudsman) jest potrzebny, jeśli będzie opłata za dostęp do informacji.

**Slowa kluczowe:** dostęp do informacji publicznej; jawność administracji publicznej; ochrona danych osobowych